

第六章 結論與建議

在本章中，筆者根據前述各章節之分析，以及與市政府決策管理階層、行政人員，和象神颱風基隆市受災最嚴重的七堵區、暖暖區民意代表、居民訪談的結果歸納出地方政府和民眾在遭遇危機前的風險管理與溝通、議題管理與利益關係人關係的問題及現象，撰述研究發現與政策建議，並對後續類似研究提出可試行之方向。

第一節 研究發現

一、風險管理概念隨危機的遠離而輕忽、淡忘

依據學者的研究，風險管理的目的在於降低事件發生機率或事件發生結果嚴重性，而其中涉及成本問題，當個人或組織欲將實際遭遇風險的損失控制在很低的水準時，則必須支付高額的預防與控制風險的成本；反之，個人或組織希望節省與控制風險成本時，則可能造成高額的實際損失。基隆市政府在經過象神颱風洗禮後第一年的預算在消防業務支出、建築及設備支出都有明顯的增長，但第二年、第三年的消防業務支出、建築及設備的預算就有向下滑落的趨勢⁵。

此外，隨著時空遞嬗、物換星移，人們對傷痛的往事容易淡忘，因此，如何經由各種集會，舉行座談、宣傳、教育以交換防災救災心得、經驗，並記取教訓，是政府不可忽視的一環。

『平時的教育宣導工作也是十分重要的，否則幾年不發生水災，市民會淡忘、失去警覺性，而防災、救災工作是全民性的，如果人民沒有防災觀念，不配合，再完善的法律規範，再多的警消人力都不敷使用的。』

(訪談紀錄 A3-5)

⁵ 災害防救法實施後，在縣（市）政府層級的主要防災、救災工作皆由消防局擔綱，所以筆者以消防局的相關預算數做為基隆市政府在風險管理方面的成本支出。

表 6-1 基隆市政府 88 年下半年度暨 89 年度至 92 年度消防預算概況表

預算項目 年度	消防業務 (元)	建築及設備 (元)	備註
88 年下半年度暨 89 年度	23,448,926	99,643,074 (含消防大樓、信義分隊及暖暖分隊建築及設備費共計 48,100,000)	本年度為期一年又六個月
90 年度	17,734,000	88,819,500 (含新消防大樓建築及設備費 29,700,000)	
91 年度	11,378,000	30,829,000	
92 年度	11,359,000	22,222,000	

資料來源：基隆市政府

二、風險溝通管道型態單元化，防救作業的資訊封閉

組織間資訊公開持續的流動，不同組織和政府間人員的溝通和信任的程度，在參與的組織間清晰陳述專業的價值、目標和規範來選擇、評估及解釋由受災現場傳回的資訊，並藉由組織間不斷回饋的過程以發覺並修正處理的缺失等四項因素會影響組織解決危機問題的能力

(Comfort, 1988)。

市政府防救宣導方式通常只透過特定的，諸如民大會、廟會等集會進行，對未參與前揭集會的大多數市民並未另予宣導；行政體系的作為、資訊透明度不夠，造成行政體系內、政府與民眾間溝通的障礙與猜忌；行政體系內工作人員對行政決定與作為基於業務關係而有一定程度的了解，但廣泛的社會大眾並不知道對於類此防救工作，行政官僚做了甚麼決定？如何執行？所以也無從回饋防救準備情形及其行政協助需求。

三、防災議題管理觀念的建立仍有待加強

議題管理一般都與利益關係人關係有關，因為利益關係人是社會與政治競技場的參與者，他們常偏袒某一特定議題（Lerbinger, 1997）。市政府權責單位對其主管業務必須通盤考量，例行性督導、考核之餘，應即進行「危機因子」管理，以防範危機的突發狀況失控、釀成悲劇。又災害防救法已實施將近三年（其施行細則也已函頒年餘），何以連第一線的行政人員都不清楚該法案的內容，甚至在執行時相關單位推諉卸責、落人口實。

『當某地區被認為會發生危險，我們根據災區指揮官指揮命令去進行勸導，大部分都會聽從，當然也有幾戶比較固執規勸無效，這時候我們會邀集消防局、警察局、當地的里長、里幹事去開勸導單、罰單，但或許怕得罪，到現場沒有人願意開單、執行撤離，當然是先沒有講好是一個因素，但消防局認為是由區公所來開單、執行撤離，但區公所卻認為由警察局開單、消防局執行撤離較恰當，所以弄得不太愉快，但最後還是由區公所開單、消防局與警察局負責強制撤離。』（訪談紀錄 B5-1）

四、未正視利益關係人關係，並學習操作相關策略

在建設性諮商氛圍中良好的利益關係人關係，可以作為機構與外部環境打交道的網絡（Freeman, 1979）。以基隆市的防颱作業程序來看，消防局會視情況建議市長成立「基隆市災害應變中心」，以市長為指揮官、副市長為副指揮官、主任秘書為召集人，通令市府各相關單位同時進駐消防局運作，各單位會依任務編組動員起來。建設局會派員至土石易崩塌地區要求居民疏散；工務局會再次巡視各河川、溝渠與進行抽水站功能測試；社會局開始將乾糧、飲用水陸續運入可能受災的地區儲備，以應付不時之需；消防局更是密集觀察氣象、測試通訊狀況，並成立「前進指揮所」，借調人力、救生設備來支援一些可能受災地區。

一項良好政策的執行有賴良好的計畫，計畫可以讓組織內的人員運作有所依據，能協調各相關單位採取同一步伐、達成目標。政策的實施

有賴各方面的協調與配合，因此如何訂定一個可為各部門接受，於災害來臨之際能應付自如當然最為重要。市政府的防救業務，在各單位、附屬機關均有相關的運作程序，這些程序包括對各級政府組織的協調，明令機構權責範圍與尋求支援的方向。不過這往往只有內部計畫。擬定的人員亦限於決策者、政策執行者，無法兼顧民眾或地方意見領袖，以及相關領域學者專家。爰此，政府機關與民眾之間的觀點與意見產生落差，而使市政府整個防救制度的美意在政府與民眾認知差距下全盤盡墨。

第二節 政策建議

「防微杜漸」、「預防勝於治療」雖然都是至理名言，但是「所有危機都可以事先預防」的觀點是值得商榷的，即使組織處於最佳狀態，並做了萬全的準備，充其量只是「防範於未然」。風險管理與溝通、議題管理與利益關係人關係的建立等都是屬於危機預防（Crisis Prevention）的領域，危機預防的目標在於處理警訊與風險以化解危機，希冀危機尚未形成階段，組織能採取足以消弭危機的行動（Pauchant & Mitroff, 1992）。

因此，筆者試以本研究結果之發現及前述各專家學者撰述心得，做一初步之風險管理與溝通，以及議題管理與利益關係人關係等方面建議，以供我國各級地方政府及有志研究此一領域之先進參酌。

一、風險管理與溝通方面建議

（一）防災預算法制化

「財務為庶政之母」，政府的一切施政措施均需用錢，財政問題獲得適當的解決後，一切政務才能順利推展；而預算是用金錢數字表示的行政計畫，所以政府的所有施政措施，均以預算為依據（吳定等，民 85，頁 318）。災害防救法第二條第二項「災害防救：指災害之預防、災害發生時之應變措施及災後之復原重建。」在條款中，災害之預防、應變與復原工作是同等重要的，但是市政府的災害準備金包括災害修護與社會救濟兩部分，每年約計一億六千萬元，其支應災害應變與復原之災害準備金之編列法定（為總預算的 1%），而災害前預防工作之經費隨著主事者之偏好而消長，沒有受到法律應有的保障。

災害發生後，儘量使災情止於最小限度，故屬必要，如能使災害根絕而不發生，或即使必然發生，也因為有準備而使災情範圍縮小，則為至善之策。誠如 A5 受訪者所言：

『能從教育(例如水電、瓦斯的操作程序與良好習慣的養成)著手，市民都能有防災、減災的觀念，讓災害根本都不發生，這才是最成功的消防工作，但一般都認為救火的人是英雄，防火的不是英雄，這觀念是有偏差的。』(訪談紀錄 A5-6)

為了確保人民生命財產安全，災害與預防業務的預算應予法制化。此外，災害預防是需因地制宜，例如有些直轄市、縣(市)靠海，從事海上活動的人口較多，則防溺所需的裝備、機具、訓練、演習等絕不同於內陸或靠山的直轄市、縣(市)所需設施與訓練；至於具災害潛勢特性的所在地官署，亦需備有預防、應付特定自然災害的基本配備、設施以暫時因應突發狀況。

(一) 防災救災採購作業專業化

防災救災設備，顧名思義，乃指防災救災上一切有關之設施及人命救助之安全裝備。防災救災設備之範圍至為廣泛，惟一般而言，可分為(1)救災設備(2)避難設備(3)警報設備及其他防災救災活動必要之車輛等。

市政府於八十七年瑞伯、芭比絲颱風相繼發生後，經檢討以水災搶救設備不足，故動用災害預備金，購買一批防汛工具，其中部分器材適用於海域或溪流，象神颱風時，因洪水漂流各種廢棄物，不利此種器材之操作使用，以致無法發揮救災功能。事實上，救災觀念、設備日新月異，防災、救災機具的採購十分專精，若非具專業知識、長年浸淫其中，各災害業務主管機關是無法運用有限的預算購置符合實際需要的防災救災設備，因此，市政府應有計畫地培訓防災救災採購人才，聘請專家學者灌輸正確的防災救災觀念、認識世界目前各種防災救災機具、設施，增強其規劃、購置防災救災設備的能力。

防災救災設備係救生之設備，其保養之良窳，影響防災救災活動之成敗至鉅。因此，防災救災管理者或從事防災救災業務之人員，對於各

種防災救災設備之構造、性能、運用方法乃至保養檢查等，不能不有深切的瞭解。其次，防救設備係緊急應變計畫之一部份，因此須配合緊急應變計畫實施保養和檢查。舉凡建築物型式有所改變，或遇有地震、颱風、豪雨或其他故障時，應隨時檢查修理。務使設備經常保持良好狀態，並隨時留意整理、清除其附近障礙物。

為使防災救災設備緊急時發揮效能，於平時訓練之際，應儘可能利用現有設備進行演習。令有關人員平時即能熟練設備之使用方法，不致臨時倉惶失措，發生意外波折，而達不到預期之效果。

（二）防救資訊透明化

行政程序法第四十四條第一項「行政機關持有及保管之資訊，以公開為原則，限制為例外；其公開及限制，除本法限制者外，另以法律定之。」防災係一種行政作用，因為災害防救業務主管機關，所為之一切行為，無不是事實行為及行政行為，災害防救作用特色之一乃對居民具有強制要求其忍受義務之權能。而災害防救法第二十五條第一項「各級政府及相關公共事業，應實施災害防救訓練及演習。實施前項災害防救訓練及演習，各機關、公共事業所屬人員、居民及其他公私立學校、團體、公司、廠場有共同參與或協助之義務。」然而，市民的權益、需配合政府的工作內容，事先應該清楚地被告知；傳統地透過里民大會或其他社團集會宣導防災工作的成效不佳，特別是這些與會者的人數跟全體的市民人口總數不成比例，所能發揮的作用自然有限，所以除傳統的宣導方式外，應擴大與各媒體、地方意見領袖連結與合作，辦理各種康樂活動，甚至透過網際網路更綿密地將防災訊息傳遞給市民。

緊急應變計畫是防災、救災的「手電筒」，市政府充實各項災害防救標準作業程序的同時，亦應將市民的想法、意見納入這些流程後週知市民，讓市民了解政府遭遇災害時，會採取何種措施，市民自身所在位置，以及如何與政府配合等等。此外，為了能夠在災害發生時的第一時

間反應，針對轄內容易發生災害的危險地區建立緊急聯絡人的機制，更是刻不容緩。

二、議題管理與利益關係人關係方面建議

（一）含「危機因子」業務議題化

公共問題議題化是危機管理新興的領域，也是對危機處理「防微杜漸」最有效的政策工具之一。象神颱風之後，監察院對基隆市政府糾正案中提到「市政府平時未落實督導考核護理機構辦理業務制度，未有效掌管護理人員、病患服務員之資格，無法保障護理服務品質，例行性督導又未做書面督導稽查紀錄，未檢查『天道研究學院』坐落建築物之使用、構造、設備、室內裝修及消防安全設備，亦未依相關規定處罰，洵有違失。」在「護理人員法施行細則」、「護理機構設置標準」中都明文規定，省（市）或縣（市）主管機關對轄區內護理機構應辦理業務督導考核，以及護理床位與醫療護理人員之配置，但權責機關就其主管業務上顯然是沒有針對這個課題做好議題管理。設若基隆市衛生局在平時就對護理之家的業務，以「議題」的方式進行管理，落實督導考核及有效掌管護理人員、病患服務員之資格，並要求業主對自然災害或意外事故的處理訂定標準作業程序，如此才能確實保障護理服務品質。

至於「天道研究學院」的違反建築使用及消防設備安全問題，市政府權責機關未依相關規定處罰、檢查亦是未將公共問題議題化所衍生的狀況，為防範類此事件再度發生，市政府應將每種含有「危機因子」的業務進行議題管理，例如環保業務相關的廢棄物、污水處理所衍生對人體造成傷害潛在因素的預防措施，應予議題化地個別管理。

（二）讓災害防救法成為全民的共識

災害防救法是全國災害防救工作的最高指導準則，強化災害防救功能，以確保人民生命、身體、財產之安全及國土之保全。這部法典不只行政體系內的人要知道，一般市民對此法典亦應有所了解。災害防救是

全民的工作，先前該法尚未實施時，我國之自然災害防治均以「任務編組」為骨幹，「災害防治」為理念，防災成分極微，因此平時「基本功」難以紮實（李咸亨，民 83）。目前防救體系及運作既然有了法源依據，市政府應即著手教育、宣導、訓練，循序漸進地將該法典的精隨、精神，三年、五年地教化行政人員、市民，植基防災觀念、讓人民學習各種災害的應變方式，達到防災救災生活化的目的。

（三）妥善處理利益關係人關係，並將其導入防救體系

組織及其利益關係人是相互依賴的，其間的關係是自然發生的，而利益關係人關係的良窳在一般管理與危機管理中同樣居於關鍵地位。良好的利益關係人關係（即善關係）是需要經營的，除維持密切往來以增進互相了解、尊重、及早發現問題外，符合利益關係人期望地提供專業知識以取得利益關係人信任都是關鍵所在。

市政府除消防局外，其他災害業務主管單位的災害業務工作皆屬兼辦性質，既無安排專業知識訓練，又無出勤津貼加給，工作情緒低落不言而喻。依據災害防救法第九條第二項及施行細則第六條的規定，為處理縣（市）災害防救會報事務，縣（市）政府應設專責機構，置主管一人，由副市長來擔任。災害防救的工作是非常專業的工作，督考業務也是個重點，為解決前揭問題，市政府應即成立一個專責單位、專人專任以提高災害防救品質。

同時處理影響數個利益關係人關係的議題是處理益關係人關係最有效率及最有用的策略，經由各種防災業務的執行，例如與民間業者訂定各類災害開口契約，在提供災前或救災過程中徵調、徵用民間機具支援救災的同時，可以傳輸市政府防災救災的理念與作業方式，並將之納入救災體系。另外，災害防救的工作重點隨著區域地理的條件不同，研議、規劃方向互異，市政府應透過公眾諮商程序中取得社區同意，共同擬定各類災害防救計畫以符合實際需要。

第三節 後續研究之方向

一、在研究方法上

本研究因筆者個人興趣及時空等客觀條件所限，故僅採用文獻分析與深度訪談的方式，進行個案性的質化研究。後續研究者或可針對類此研究主題，以量化之研究方式，諸如建立類目進行內容分析，或輔以量化之研究方式加以深入研究。此外，本研究針對象神颱風基隆市主要災區做個案分析，欠缺比較性研究，而無法察覺不同地區、不同自然災害危機個案間之差異，日後有志於此之研究者，可考慮從這個方向出發，俾使類此研究領域更寬廣。

一、在研究範圍上

本研究因屬初探性研究而採行危機預防中的風險管理與溝通、議題管理與利益關係人關係主題做進一步探討，並就所有可及而具代表性之對象加以初步研究分析；惟自然災害危機管理過程包括危機前、危機中與危機後所需注意之各個面向，及管理者的倫理、道德準則（A Moral Code for Executives）及其價值判斷在本研究並未逐一探討，頗引以為憾。故後續有志於此類研究者，或可增加不同區域或個案，佐以本研究發現之基礎，進行更廣泛地風險管理與溝通、議題管理與利益關係人關係之危機管理研究；或針對危機管理當中決策者的倫理價值進行探究，以深化、豐富此類研究之成果。